

Santos, Vítor et.al (2001), " A Indústria Automóvel em Portugal: Cenários, desenvolvimento e intervenções de política pública", in SANTOS, Vítor (Org), Globalização, Políticas Públicas e Competitividade, Lisboa, Celta Editora  
Swinburn, Gwen et al. (2006). Desenvolvimento Econômico Local: Um manual para a implementação de estratégias para o Desenvolvimento Econômico Local e Planos de Ação, Washington, DC., Banco Mundial  
SPIVN (2006 a 2013). "Relatórios de Gestão e Prestação de Contas de 2006 a 2013", Vendas Novas, Sociedade do Parque Industrial de Vendas Novas, Lda.

## **SS10 - Water reuse and sustainable development**

**Organizers:** Maria de Carvalho, Joaquim Patanita, Mariana Regato, Polytechnic Institute of Beja; Ana Rita da Silva Prazeres, CEBAL – Centro de Biotecnologia Agrícola e Agro-Alimentar do Baixo Alentejo

**Chair:** Fátima Carvalho

### **[1249] ESTUDO DA POSSIBILIDADE DE REUTILIZAÇÃO DE EFLUENTE DE QUEIJARIA, PRÉ-TRATADO POR PRECIPITAÇÃO QUÍMICA BÁSICA E FITOREMEDIÇÃO EM REGA [ONLY ABSTRACT]**

Adelaide Almeida, Maria de Fátima Carvalho, Maria Teresa Carvalhos, Filipa Ruas, Ana Prazeres, Ana Pardal, Humberto Chaves e Adriana Catarino

*Escola Superior Agrária de Beja, Instituto Politécnico de Beja - maalmeida@ipbeja.pt, mfcarvalho@ipbeja.pt, mtcarvalhos@ipbeja.pt, filipa85ruas@hotmail.com, anaritaprazeres@gmail.com, anap@ipbeja.pt, hc@ipbeja.pt, adri.catarino@hotmail.com*

**RESUMO.** Pretende-se com este trabalho, avaliar a possibilidade de aplicar fitoremediação como tratamento terciário de um efluente de queijaria, pré-tratado por precipitação química básica, para remoção de matéria orgânica com a finalidade de uma possível utilização em rega. Utilizou-se uma zona húmida artificial piloto (ZHA) (0,24m<sup>2</sup>×0,70 m), plantada com *Vetiveria zizanioides* em agregados leves de argila expandida (Leca® NR10/20) e alimentada em modo vertical. O efluente utilizado, com um teor de CQO de 1635 mgL<sup>-1</sup> ± 120, pH de 7,0 ± 0,4, condutividade eléctrica de 4,4 mScm<sup>-1</sup> ± 0,2 e Azoto Amoniacal de 50 mg N L<sup>-1</sup> ± 10,2. Aplicou-se a carga hidráulica de 126 Lm<sup>-2</sup>d<sup>-1</sup> ± 6 (TRH 4,0 h e 40 min. ± 0,3). Obtiveram-se eficiências de remoção de CQO de cerca de 80% e Azoto Amoniacal de 70%. Assim, composição do efluente final após o tratamento por fitoremediação, apresenta as seguintes características (teor de CQO de 398 mgL<sup>-1</sup> ± 115, pH de 7,4 ± 0,3, condutividade eléctrica de 3,8 mScm<sup>-1</sup> ± 0,5 e Azoto Amoniacal de 21 mg N L<sup>-1</sup> ± 8,8). A adequação desta água a uma possível reutilização em rega, deverá ter em conta a cultura a irrigar, devido ao seu teor de condutividade eléctrica.

### **[1147] A ÁGUA COMO BEM PÚBLICO ESSENCIAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO EUROPEU E NACIONAL: OS TERMOS DE REUTILIZAÇÃO**

CARDOSO, Elionora; CATARINO, Adriana

*elionora.cardoso@ipbeja.pt, Instituto Politécnico de Beja, Portugal*

**RESUMO.** A atual condição dos serviços públicos essenciais no nosso ordenamento jurídico e na União Europeia, presume que os utentes e consumidores são conhecedores de todos os termos em que a legislação os menciona e protege. Longe da realidade, e considerando a reutilização de serviços como o de água, quer no abastecimento dos sistemas públicos, como na própria distribuição de sistemas de rega das águas, em Portugal, há ainda um longo percurso legislativo e social a percorrer, no âmbito referente à reutilização deste bem essencial. É preciso que se trate este tema com muito cuidado, nomeadamente porque se coloca a questão de saúde, sobre quem quererá, sabendo, consumir produtos em que os mesmos tenham sido regados por exemplo com água reutilizada? Que prejuízos daí poderão advir? Estará o nosso legislador preparado para tratar destas situações omissas? No âmbito dos direitos dos consumidores ressalva-se desde 1996 um artigo que dispõe quanto ao direito à protecção e à segurança da saúde e da qualidade dos bens e serviços. O que nos permite questionar a posição legal adequada que tem de ser pensada quanto à reutilização deste bem: deve o consumidor ser obrigatoriamente sujeito ao consumo de produtos sobre os quais foi colocada água que advinha de um processo de reutilização? Serão os processos de reutilização seguros? Em prol de uma eficiente gestão de todos os recursos, onde fica a protecção da saúde e da qualidade? Estará o nosso ordenamento jurídico preparado para salvaguardar todos os possíveis danos e prejuízos? A discussão a que ora se remete tem atravessado todos estes temas e presumivelmente continua sem uma resposta conclusiva. Os esforços na evolução não podem contudo ser em vão, e é necessário que todos os elementos sejam devidamente ponderados e reforçados.

**Palavras-chave:** Consumidor; Saúde pública; Serviços de interesse geral.

**WATER AS A PUBLIC GOOD ESSENTIAL AT EUROPEAN AND NATIONAL LAW: THE TERMS OF REUSE**

**ABSTRACT.** The current condition of essential public services in our legal system and the European Union, assumes that users and consumers are knowledgeable of all the terms in which the legislation mentions and protects. From reality, and considering the reuse of services like water, either in the supply of public systems, as within the distribution of irrigation water systems in Portugal, there is still a long legislative and social way to go, under related the re-use of this essential commodity. It is necessary to treat this issue very carefully, particularly as it raises the question of health, over who want, knowing, consuming products in which they have been irrigated with recycled water for example? Damages that may arise there? Will our legislators prepared to deal with these situations missing? Within Consumer Rights caveat is since 1996 an article providing for the right to protection of health and safety and quality of goods and services. This allows us to question the proper legal position must be seen as the re-use of this asset: the consumer should be compulsorily subject to the consumption of products on which was placed a guess that water reuse process? Will the insurance processes reuse? Towards an efficient management of all resources, which is to protect the health and quality? Be prepared to safeguard our all possible damages law? The discussion to which reference is made herein have gone through all these themes and presumably still without a conclusive answer. Efforts in evolution can not yet be in vain, and it is necessary that all elements are properly considered and strengthened.

**Keywords:** *Consumer; Public health; Services of general interest.*

## 1 Introdução

### 1.1 A defesa dos utentes dos serviços públicos essenciais

As matérias de defesa e promoção dos direitos dos consumidores nunca fizeram tanto sentido ser recuperadas e retomadas, como numa altura em que são trazidas à discussão pública alterações aos diplomas atualmente em vigor.

Tendo sido Portugal um país pioneiro na criação de um regime de proteção e tratamento de uma matéria tão cara aos consumidores e utentes, o âmbito de aplicação, e as indicações relativas a este setor merecem um estudo aprofundado, do qual tentaremos abordar os elementos mais relevantes, particularmente no âmbito da relação do direito à informação com a defesa dos utentes.

No entanto, e para uma análise mais transversal desta matéria, tentaremos focar os pontos essenciais e mais controversos na problemática dos serviços públicos essenciais atualmente, passando pela temática do direito à informação, e pela proposta legislativa existente.

Recordem-se as palavras de Calvão da Silva<sup>235</sup> que considerou que “o consumo é a última fase do processo económico, em que os bens servem para satisfazer necessidades, pondo termo ao mesmo processo”. Ou seja nesta relação por si normalmente desequilibrada, a última intenção do consumidor será satisfazer as suas necessidades, e quando falamos de serviços como estes, sobre os quais versaremos, não nos referidos a umas quaisquer necessidades, mas sim a situações essenciais à vida humana em sociedade.<sup>236</sup>

E os serviços públicos essenciais são sem dúvida serviços inseridos nesta perspetiva de serviços essenciais para a vida, e para o desenvolvimento em sociedade. Serviços considerados como essenciais na sua perspetiva económica, e social, pelo seu papel num determinado país, pela proteção e respeito que devem ser-lhes prestados, não só pelos prestadores do serviço, como pelos próprios utentes.

Cumpramos perceber a abrangência deste setor e as implicações práticas que detém para os seus intervenientes. Uma vez que em cada caso concreto poderemos reconhecer situações diferentes, com abrangência diferente, e que a lei resolve atualmente de forma mais concisa, como o estudo desta lei nos vem revelar, e que em breve com as alterações concretizadas, ainda mais claramente o permitirá, como passaremos sumariamente a tratar.

### 1.2 Evolução histórica e âmbito de aplicação dos serviços públicos essenciais

Ao longo dos anos, a defesa do consumidor tem vindo a tomar cada vez mais peso na vida dos cidadãos, tendo estes mais e melhores conhecimentos acerca dos seus direitos. Daí que não seja possível afastar deste trabalho um breve historial da regulamentação legal deste regime da proteção dos serviços de interesse geral, também a defesa dos consumidores, embora sempre chamando a atenção para o facto de legalmente estes serviços trazerem um regime de exceção, e proteção dos utentes, noção esta muito mais abrangente que a de consumidores<sup>237</sup>.

<sup>235</sup> SILVA, Calvão – Serviços Públicos Essenciais. *Revista de Legislação e Jurisprudência*. 2002. Ano 132. p. 138 e ss.

<sup>236</sup> CARDOSO, Elionora – Serviços Públicos Essenciais – a sua problemática no ordenamento jurídico português. Coimbra Editora/Wolters Kluwer. 2010.

<sup>237</sup> De acordo com o art.º 2 da Lei n.º 24/96 de 31 julho, considera-se consumidor, todo aquele a quem seja vendido um bem, prestado um serviço ou transmitido um direito, destinado a uso não profissional, por alguém que exerça atividade económica com carácter profissional.

A intenção do legislador nesta maior abrangência da lei denota-se claramente da comparação do âmbito de atuação da lei de defesa do consumidor, Lei n.º 24/96 de 31 julho, e da Lei n.º 12/2008 de 26 fevereiro, atual lei reguladora dos serviços públicos essenciais.

Pois esta última abrange os utentes dos serviços, aqui incluindo-se pessoas singulares e coletivas, ou seja extravasando o mero fim pessoal, ou não profissional que caracteriza as relações de consumo, e atendendo tão só às pessoas a quem é prestado o serviço, indicando mesmo o art.º 1 n.º 2 do diploma que:

*“ Considera-se utente, para os efeitos previstos nesta lei, a pessoas singular ou coletiva a quem o prestador do serviço se obriga a prestá-lo.”*

Podendo assim desde já concluir-se que no âmbito das relações de consumo, teremos de atender a uma noção de consumidor redutora a relações entre pessoas singulares e profissionais, em que as primeiras adquiram um bem, ou lhes seja prestado um serviço para seu uso pessoal.

Ao contrário, no seio de relações de serviços públicos essenciais, desde a Lei n.º 23/96 que a noção constante para a aplicação do referido regime é a de “utentes”. Constando novamente na Lei n.º 12/2008, ao indicar-se no n.º 3 do art.º 1 que:

*“ Considera-se utente para os efeitos previstos nesta lei, a pessoa singular ou coletiva a quem o prestador do serviço se obriga a prestá-lo.”*

Claramente como acima ficou exposto, procura o legislador demonstrar que a aplicação deste regime não se determina unicamente quando se esteja perante uma relação de consumo, mas sim em todas as relações que existam com determinado prestador do serviço, independentemente deste serviço ser prestado a uma pessoa singular ou coletiva.

Exceção prevista existirá quando aprovada a proposta agora em discussão, em relação ao regime de suspensão e de extinção do serviço de comunicações eletrónicas, onde são diferenciados os assinantes /utentes que não sejam consumidores, nos termos que adiante retrataremos.

Veremos pois de seguida, que evolutivamente a regulação deste regime prevê atualmente novas fronteiras de aplicação, onde o seu âmbito está mais alargado, e que em termos comparativos, levou o legislador a reforçar os direitos dos utentes em geral.

### 1.3 A renovação do sistema ocorrida em 2008.

Neste estudo deliberadamente damos ênfase às alterações introduzidas à Lei n.º 23/96, em 2008.

Se fomos pioneiros na criação de um regime de defesa dos serviços públicos essenciais em 1996, mecanismo que não existia até então de forma tão concreta em praticamente nenhum país da U.E., destaca-se a inovação nomeadamente ao indicar a lei um elenco de serviços colocados sob esta proteção.

Com o passar dos anos, e o evoluir destas matérias, sentia-se a necessidade de serem repensados os serviços aqui plasmados, num novo elenco que pudesse de melhor forma responder aos conflitos que surgem neste tema.

A conflitualidade crescente neste campo, deveria ter permitido que o legislador estivesse atento às necessárias alterações que tinham de ocorrer, e ainda que não consideremos que todos os pontos vitais foram mudados, em 2008 houve um esforço crescente para que a regulação destes serviços fosse mais real.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 12/2008, e porque o aperfeiçoar deste elenco com o seu alargamento urgia, destacamos em primeiro lugar, o total esclarecimento relativo ao incluir nesta proteção os “serviços de comunicações eletrónicas”. Denote-se que em alteração à anterior menção de “serviço de telefone”, de 1996 a 2004<sup>238</sup>, vários foram os conflitos que surgiram para discutir se a nomenclatura incluía ou não os serviços de telefone móvel.

Consideramos que há muito que o legislador pretendia, ao referir-se aos serviços de telefone, não só incluir no elenco os serviços de telefone fixo, como os de telefone móvel, já que nem de outro modo deveria ser entendida a questão, atendendo ao carácter essencial das telecomunicações, e à génese de toda a discussão na assembleia da república desta lei, onde pelos documentos existentes sempre foi intenção abranger na expressão “serviço de telefone”, todos os termos de comunicações telefónicas existentes.

No entanto a dúvida interpretativa permanecia na jurisprudência, acrescentando-se ainda os serviços de internet ou de televisão por cabo. Daí a necessidade de serem devidamente esclarecidos quais os serviços nesta área que seriam considerados públicos e essenciais

Desde 2008 que essa dúvida ficou completamente dissipada, porque passou a ser feita a menção em referência à noção que resulta da lei das comunicações eletrónicas, pela Lei n.º 5/2004. Resumidamente verificou-se um retorno dos serviços de comunicações eletrónicas ao sistema de defesa especial, enquanto

<sup>238</sup> Ano em que a partir da Lei n.º 5/2004 – a lei das comunicações eletrónicas, os serviços de telefone deixaram de ser considerados serviços públicos essenciais, sendo desconsiderados indiretamente do elenco que trazida a Lei n.º 23/96.

serviço público essencial, já que com a publicação da lei supra mencionada, o legislador tinha em parte retirado essa proteção a este tipo de serviços.

Louvou-se o alargamento e o retorno das comunicações eletrónicas, esclarecendo definitivamente os termos de defesa a serem considerados. E neste momento com a proposta existente será novamente neste campo que se denotarão as maiores alterações, pela preocupação em definir de forma mais detalhada os termos da suspensão e extinção dos serviços de comunicações eletrónicas prestados.

No entanto a necessidade de alargamento do elenco de serviços protegidos não urgia apenas quanto às comunicações. Também em relação aos serviços de gás continuamente surgiam conflitos que abordavam a questão de saber que tipos de gases aqui estavam incluídos, para definir o limite legal de aplicação. A dúvida surgia sobre a inclusão de serviços de gás canalizado, butano, e gás natural.

Ocorre que com a nova posição assumida o legislador demonstrou conseguir resolver esta dúvida interpretativa, pois o novo artigo 1º, passou a incluir concretamente todos os tipos de gases existentes como objeto e âmbito desta lei dos serviços públicos essenciais.

Destaca-se ainda uma outra determinação da Lei n.º 12/2008 para uma melhor aplicação deste regime, que procurou resolver outra das grandes dúvidas interpretativas de ocorriam na aplicação prática. Referimo-nos à prescrição específica, que decorre deste diploma, de apenas 6 meses, e que difere da existente em termos gerais no Código Civil.

Não se pode indicar que tenha existido uma alteração profunda neste campo, mas destacamos este elemento novo, porque se esclareceu legalmente a forma de contagem do prazo, e a sua aplicação, concluindo-se agora pela existência de uma prescrição extintiva, e não meramente presuntiva, como chegou a ser discutido em termos doutrinários e jurisprudenciais.

Sem dúvida, de acordo com o art.º 10 do novo diploma que esta é uma prescrição extintiva, porque como resulta do próprio texto da lei, ficou claro que o direito ao recebimento do preço do serviço prestado prescreve após a passagem do prazo de seis meses a contar da sua prestação. Assim como o prazo para propositura da ação pelo prestador de serviços é também de seis meses.

Preconizou ainda o legislador com a Lei n.º 12/2008, uma nova proteção aos utentes, ao alargar o prazo de pré-aviso de suspensão do fornecimento do serviço de 8 para 10 dias, cabendo assim às entidades, (antes de poderem realizar a suspensão do serviço, tendo por base uma falha do pagamento do serviço pelos utentes), a obrigação de enviarem um pré-aviso nesse sentido.

Este alargamento da proteção não se revê só num prazo de mais dois dias, de acordo com o art.º 5 n.º 2, mas ainda pelo facto de presentemente o ónus da prova caber à entidade, conforme o art.º 11. Verifica-se que neste ponto esta evolução é muito mais favorável aos utentes, com maior custo para os agentes económicos prestadores, que em matéria de cobrança terão de ser cada vez mais diligentes, na apresentação das suas faturas, ainda que não seja de todo suficiente nalguns casos para permitir aos utentes colmatar a falha do incumprimento do pagamento. Mas pode já adiantar-se que este é um dos pontos em vista de alteração com base na proposta em discussão.

Por fim, neste retrato das alterações surgidas neste diploma, não pode deixar-se de frisar talvez o ponto mais essencial: a criação de um elenco mais alargado de serviços que passam a fazer parte deste regime, sendo desde a Lei n.º 12/2008 os seguintes de acordo com o art.º 1 n.º 2, tal como já desde o início se fez referência:

- \_ Serviço de fornecimento de água;
- \_ Serviço de fornecimento de energia elétrica;
- \_ Serviço de fornecimento de gás natural e gases de petróleo liquefeitos canalizados;
- \_ Serviço de comunicações eletrónicas;
- \_ Serviços postais;
- \_ Serviço de recolha e tratamento de águas residuais;
- \_ Serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos.

Resolvidos aparentemente alguns problemas de interpretação quanto aos serviços incluídos, terá de se esperar pelos efeitos práticos deste alargamento, ainda que tenda-se a defender que ainda não é este elenco definitivo, e que em posteriores revisões do regime, o legislador tenha ainda de atender a outros serviços, como por exemplo os ligados aos transportes e à saúde.

#### 1.4 O âmbito comunitário dos serviços de interesse geral

De há vários anos a esta parte, que a matéria alusiva aos serviços de interesse geral tem vindo a ter uma maior projeção no âmbito comunitário, demonstrando o legislador uma preocupação em uniformizar estes elementos.

Facilmente se compreende que esta é uma área cara à comunidade europeia, pela atenção e especificidade que lhe tem sido conferida, conforme se pode ver pela própria nova preocupação que lhe foi dada.

Com o Tratado de Lisboa, a partir de 1 dezembro 2009 o âmbito de estudo e aplicação prática dos serviços de interesse geral passou a ter um papel ainda mais relevante em todos os estados membros.

Neste campo nos últimos anos tem surgido na União Europeia um leque vasto de considerações, para um alargamento dos conceitos aqui abrangidos pela noção de serviços públicos essenciais, nomeadamente também ao setor dos transportes, e da saúde, culminando na criação de um novo compromisso europeu, através do Tratado de Lisboa, que importa realçar.

Os serviços de interesse geral fazem parte dos valores partilhados por todas as sociedades europeias, e constituem um elemento essencial do modelo europeu de sociedade. Desta feita os serviços interesse geral, na adoção do protocolo anexo ao Tratado de Lisboa, representam não só esse novo compromisso, como um quadro transparente, viável e coerente para um vasto leque de serviços, indicando ainda este protocolo as ações concretas a aplicar para consolidar o quadro da U.E. neste setor.

Em termos comunitários são assim tidas em contas duas categorias: serviços de interesse económico geral como atividades de natureza económica, designadamente os serviços postais, as telecomunicações, os transportes ou o fornecimento de eletricidade ou gás, regulados por um quadro legislativo comunitário específico, mas sempre subordinados às regras do mercado interno e da concorrência; e os serviços de interesse não económico nomeadamente a polícia, a justiça, e os regimes da segurança social obrigatórios, que não estão abrangidos por legislação comunitária específica.

Com a publicação da diretiva alusiva aos direitos dos consumidores, Diretiva 2011/83/EU de 25 de outubro de 2011, que terá de ser transposta até 13 de dezembro de 2013, para entrar em vigor até 13 de junho 2014, denota-se um renascer da preocupação comunitária neste tema, uma vez que apesar da epígrafe da diretiva ser a menção aos direitos dos consumidores, ocorre que esta trata muito mais de direitos e obrigações relativas a situações de compra e venda à distância, e de serviços de interesse geral, do que direitos generalistas dos consumidores.

Assim se comprova que os Estados membros terão de ter esta preocupação, numa uniformização que se espera quanto a estes serviços também, pelo seu interesse geral precisamente, e em defesa muito além dos meros consumidores, mas de todos os utentes. Com a nova proposta de alteração o nosso legislador não procede ainda a esta transposição, o que antevê novas alterações ao regime.

### 1.5 Princípios gerais subjacentes ao regime dos serviços públicos essenciais

Dos princípios gerais, emanados da Lei n.º 23/96, (alterada profundamente pela Lei n.º 12/2008, entre outros diplomas pontuais), como reguladores desta matéria, podemos considerar que o grande princípio de direito, aqui consagrado é o princípio da boa-fé, como um princípio geral.

Uma vez que o legislador determinou que o prestador do serviço deve proceder de boa-fé, e em conformidade com os ditames que decorram da natureza pública do serviço, não esquecendo a importância de proteger os interesses dos utentes.

Ao enunciar o princípio da boa-fé, cuja noção resulta do art.º 227 do Código Civil, foi ideia do legislador deixar bem conciso que os serviços públicos essenciais se devem pautar por uma relação em que o prestador não possa dar azo à sua posição económica, e outras, para fazer valer as suas pretensões. Estando obrigado a ter em conta os interesses dos utentes, deverá atuar de boa-fé, para também não serem causados prejuízos.

Ressalva também o diploma, além da proteção do princípio da boa-fé, o direito de participação, ao indicar no art.º 2 que as organizações representativas dos utentes têm o direito de ser consultadas e ouvidas quanto aos atos de definição do enquadramento jurídico dos serviços públicos, e demais atos de natureza genérica.

De seguida, e com enorme relevância jurídica, surge no diploma, a defesa do dever de informação, no art.º 4, ao indicar que o prestador: “deve informar convenientemente a outra parte das condições em que o serviço é fornecido, e prestar-lhe todos os esclarecimentos que se justifiquem, de acordo com as circunstâncias”.

Aqui nos centramos neste dever especial, também ele no cumprimento de um direito, agora sobrevalorizado com a proposta de alteração do regime.

Isto é, o prestador do serviço, tem de prestar todos os esclarecimentos necessários ao utente para este conhecer as condições em que o serviço lhe será prestado, e mais devem ser informadas diretamente ao utente todas as tarifas que sejam aplicáveis ao serviço em apreço. E curioso é o facto de o legislador aqui ressaltar no n.º 3 do art.º 4 que os prestadores de serviços de comunicações eletrónicas têm de informar regularmente sobre as mesmas tarifas aplicáveis, indicando assim claramente já em 2008 um regime diferenciador para estes serviços, indicando que tal deve sempre ocorrer de forma atempada e eficaz, ou seja dando real primazia ao conhecimento por parte dos utentes dos termos de cobrança a que serão sujeitos na faturação destes serviços destacando os de telefone fixo, móvel, internet e televisão por cabo.



Na regulação dos serviços públicos essenciais, surge no diploma depois uma panóplia de regras que vieram reger o sistema quanto à possibilidade de suspensão do fornecimento do serviço público, o direito à quitação, os padrões de qualidade, os consumos mínimos, a faturação, e a prescrição e caducidade aplicáveis, mas que intimamente têm ligação com estes principais princípios: boa-fé e informação.

Na verdade, e porque todo o acesso ao gozo do serviço público é estruturado por lei sob a forma de contrato<sup>239</sup>, ou seja através do mesmo, o seu fornecedor / prestador tem a obrigação de contratar com quem o requeira, sem discriminação de tratamento. E tal, mesmo respeitando o limite à autonomia privada, e à liberdade contratual, constitui uma forma de assegurar que todos os utentes terão a possibilidade de aceder ao gozo de coisas, que são bens ou serviços essenciais, de utilidade pública, e de interesse geral.

Assim, além da obrigação geral de informação impendem também sobre os prestadores de serviços públicos essenciais deveres de informação e de esclarecimento, para facultar o exercício consciente, e esclarecido da “autonomia privada” do utente.

Obviamente que releva a ideia de que os utentes tivessem sempre acesso a informações importantes como as características, as condições, e o preço do serviço. Convém pois lembrar que o contrato tem de ser reduzido a escrito, para sob esta forma conter todas estas informações. E será este que dará lugar à relação obrigacional, complexa e duradoura que se estabelece, salvaguardando assim as condições estipuladas com os deveres e obrigações de ambas as partes nos serviços em causa.

### **1.6 A importância do direito à informação no tratamento das relações com os utentes de serviços públicos essenciais**

Atendendo ao supra mencionado, é adequado tratar-se da importância que nestas relações o direito à informação em específico detém. E este estudo remete-nos para a origem da enunciação deste princípio, no âmbito das relações de consumo.

De acordo com a Lei 24/96 de 31 julho, no seu art.º 3º, no ordenamento jurídico português os consumidores têm direito:

- «(...) a) À qualidade dos bens e serviços;
- b) À proteção da saúde e da segurança física;
- c) À formação e à educação para o consumo;
- d) À informação para o consumo;
- e) À proteção dos interesses económicos;
- f) À prevenção e à reparação dos danos patrimoniais ou não patrimoniais que resultem da ofensa de interesses ou direitos individuais homogêneos, coletivos ou difusos;
- g) À proteção jurídica e a uma justiça acessível e pronta;
- h) À proteção, por via representativa, na definição legal ou administrativa dos seus direitos e interesses. (...) »

O direito à informação, consagrado na sequência do artigo acima transposto, foi enunciado em dois artigos diferentes da lei de defesa do consumidor: o art. 7º, e o art. 8º.

No art. 7º encontramos uma indicação mais generalista do mesmo, na sequência também do preceito constitucional 60º, onde na CRP o legislador determinou este direito como sendo fundamental em termos económicos.

Esta enunciação do direito à informação em geral, coloca-o como uma incumbência do Estado, das Regiões Autónomas, e das autarquias locais, a fim de que estas entidades desenvolvam ações e adotem medidas tendentes à informação em geral do consumidor.

Ficam assim previstas medidas de informação como:

- «(...) a) Apoio às ações de informação promovidas pelas associações de consumidores;
- b) Criação de serviços municipais de informação ao consumidor;
- c) Constituição de conselhos municipais de consumo, com a representação designadamente de associações de interesses económicos, e de interesses dos consumidores;
- d) Criação de bases de dados e arquivos digitais acessíveis, de âmbito nacional, no domínio do direito do consumo, destinados a difundir informação geral e específica;
- e) Criação de bases de dados e arquivos digitais acessíveis em matéria de direitos do consumidor, de acesso incondicionado. (...)»

Este âmbito geral, ainda que muitas vezes descurado, revela-se com enorme importância, por ser esta a previsão quanto à estrutura e à competência para a regulação e tratamento do direito à informação.

E é ainda no âmbito do direito à informação em geral que o legislador incorpora a matéria da publicidade em termos gerais na defesa do consumidor. Não nos cabendo aqui a referência a uma exposição detalhada acerca da publicidade em Portugal, cumpre referir que a mesma está regulada quer no Código da

<sup>239</sup> SILVA, Calvão – Os serviços públicos essenciais. *Revista de legislação e jurisprudência*. 2002. Ano 132. p. 138 e ss.

Publicidade<sup>240</sup>, e ainda na nossa Constituição, também no art. 60<sup>241</sup>, à semelhança do que já havíamos referido para a consagração constitucional dos direitos fundamentais dos consumidores.

No entanto atendendo à lei de defesa do consumidor, o campo contratual é aquele em que melhor se vislumbra a aplicação prática da criação e defesa de um direito à informação aos consumidores em termos particulares. Tal resulta do art.º 8, que nos seus vários números determina de forma vaga, todas as obrigações que as entidades têm de atender quanto estão perante relações de consumo, ou equiparadas, como aqui estamos a fazer valer para os serviços públicos essenciais.

Começa por se evidenciar a obrigação no nosso ordenamento jurídico do fornecedor de bens ou prestador de serviços - que aqui mais nos interessa - dever, [quer em termos pré-contratuais, aquando da celebração do contrato, quer na própria contratação, com a celebração efetiva do contrato], informar de forma clara, objetiva, e adequada o consumidor, nomeadamente sobre as características, composição e preço do bem ou serviço, bem como sobre o período de vigência do contrato, garantias, prazos de entrega, e assistência após o negócio jurídico.

Este n.º 1 do art.º 8 é efetivamente muito claro quanto às obrigações que impendem sobre o prestador do serviço/ fornecedor de bens, embora não determine em concreto quais as consequências específicas para o incumprimento destas obrigações.

Sendo esta uma defesa de louvar, ainda que muitas vezes por conta da dificuldade de prova, não consiga o consumidor provar os termos em que determinada lhe foi ou não prestada informação, por ser esta na maior parte das vezes verbal, e não obrigar a lei especificamente a uma informação escrita.

De qualquer forma entende-se que o ónus da prova pode estar do lado do oposto ao do consumidor, e ser o profissional, prestador, ou produtor a ter de fazer prova de que determinada informação fundamental para a contratação terá sido prestada, ou não o foi de forma deficiente.

Mesmo nas situações mais complexas, refere o n.º 3 do citado artigo, quando em estejam em causa riscos para a saúde, e segurança dos consumidores, da normal utilização de bens ou serviços por si perigosos, as informações acerca destes riscos devem ser prestadas de forma clara, completa e adequada ao consumidor, ainda que não refira como tal deva ocorrer.

E tal como acontece em termos comunitários em alguns setores, e nalguns tipos de contratos, se se verificar a falta de informação, informação insuficiente, ilegível ou ambígua que comprometa mesmo a utilização adequada do bem ou do serviço, o consumidor goza do direito de retratação contratual, nomeadamente relativamente a contratos de aquisição ou prestação.

No quadro comunitário da defesa do consumidor, o direito à informação assentou desde cedo em dois temas nucleares<sup>242</sup>: que o mercado alargado de grande espaço tem uma dimensão qualitativa que pode designar-se de “mercado de bem estar”; e que nesse mercado, obedecendo às suas regras, mas buscando por uma eficiente utilização de recursos, um bem-estar acrescido, se movimentam agentes económicos, de construção complexa, que se vão apresentando, mediante certos comportamentos, a consumidores, mas que mesmo na sua ausência se interessam por um conjunto de aspetos da vida social, que podem diretamente, ou não, afetá-los naquela dimensão.

Por isso e muito mais, se pode considerar que no âmbito comunitário o direito à informação tem tido um lugar de destaque e de proteção, quer no anterior art.º 129 do Tratado de Maastricht, quer hoje no art.º 153 do Tratado de Lisboa, este sim com um especial destaque e aplicação, como devendo ser a base jurídica na proteção e defesa dos consumidores, ao contrário do sempre aludido art.º 95 do TCE, que a Comissão continua a considerar, já que este é uma norma relativa ao mercado interno, ainda claro que estes temas não deixem de versar sobre matéria interna.

Aliás já antes, através de medidas de iniciativa da Comissão, como o Livro Verde foi feita alusão a este direito, na proteção dos consumidores. Os cidadãos têm sem dúvida um direito à liberdade de informação que tem de ser salvaguardado, prevendo-se em específico que este seja reconhecido com força obrigatória geral, como um direito fundamental na própria ordem jurídica comunitária, ao nível do direito originário, de acordo com o preâmbulo, e os artigos 11º, 27º, 38º, 42º e 53º da Carta dos Direitos Fundamentais da U.E., e o artigo 2º do TUE e artigo 169º do TFUE.

Apesar de todas estas considerações, poderia mesmo dizer-se que tudo está por fazer no direito derivado, pois o conteúdo do direito dos consumidores à informação, o seu acesso, e os seus contornos, pode considerar-se que não é ainda tratado de forma consistente no todo do direito comunitário, e revelam na

<sup>240</sup> Aprovado pelo DL 330/90 de 23 outubro e republicado pelo DL 275/98 de 9 de setembro.

<sup>241</sup> Prevê o n.º 2 do artigo: “ A publicidade é disciplinada por lei, sendo proibidas todas as formas de publicidade oculta, indireta ou dolosa. ”

<sup>242</sup> SAMPAIO, Carlos Almeida – Os Direitos dos Consumidores: perspetiva constitucional e perspetiva comunitária. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

maior parte dos casos omissões e duplicações que se repercutem e ampliam nos direitos nacionais dos Estados membros.<sup>243</sup>

Considerando assim um dos pressupostos do correto funcionamento de um modelo de livre concorrência, será numa economia de mercado, em que a U.E. está assente na obrigação de garantir aos consumidores, enquanto eles próprios agentes económicos, que se deterá o perfeito conhecimento dos elementos determinantes das suas decisões nesse mercado.

Muitas críticas foram por isso dirigidas a uma das propostas que foram divulgadas pela Comissão Europeia, em relação à Diretiva alusiva aos direitos dos consumidores já mencionada.

Importa de todos os trabalhos críticos realizados destacar o que foi na altura realçado pelo C.E.S.E., onde através de Pegado Liz, relator<sup>244</sup>, defendeu que da orientação da Comissão Europeia, sobre os direitos dos consumidores no seu todo, mas em especial sobre o direito à informação, quando se ponderava uma harmonização total, esta viria a violar o princípio da subsidiariedade, restringindo mesmo a capacidade dos Estados membros poderem por si melhorar o seu nível de proteção dos consumidores, e impondo mesmo a sua limitação com efeitos retroativos, a direitos adquiridos em diretivas comunitárias em vigor e nas constituições e leis dos mesmos Estados.

Intimamente ligado nos moldes comunitários ao direito à informação, destaca-se também o princípio geral da lealdade. Porque a forma de prestação das informações não deve ser enganosa, ou omissa quanto a aspetos essenciais, pedindo-se sempre que a Comissão crie cada vez mais mecanismos para que se esta não for clara e inteligível, não só quanto ao objeto, mas quanto ao próprio modo de comercialização, seja alvo de algum tipo de penalização. Aqui se revela e defende uma ampla defesa das informações pré-contratuais, que deveriam mesmo fazer parte do contrato que vier a ser celebrado entre as partes.

Importa pois garantir neste campo e nos mesmos moldes comunitários um *princípio de gratuidade da informação* que é prestada ao consumidor, quando se está perante aspetos fundamentais, que sejam essenciais para a respetiva contratação e decisão do consumidor. Nas restantes situações, e a título muito excecional, admitimos que a Comissão venha a complementar este com o princípio da adequação do preço dos custos, nos restantes casos. Se o prestador vier a comprovar custos extraordinários com a prestação de informação que não seja de todo fundamental para a contratação, mas que mesmo assim queira disponibilizar ao consumidor, antes da efetiva contratação.

A forma de acesso à respetiva informação também deve ser assegurada. Para melhor formar a sua decisão, o consumidor deve poder aceder facilmente à informação pré-contratual disponibilizada, o que nos tempos que correm, no mínimo se exigirá a disponibilização via internet, ou em terminais de acesso móvel, Mas não se pode esquecer aquilo a que se pode chamar a obrigação de previsão de um dever de assistência e de aconselhamento reforçado, quando se está perante produtos ou serviços complexos, ou que ponham em causa a saúde e segurança, e que ficaria a cargo da entidade prestadora. Sendo que defendemos neste campo que o ónus da prova, quanto a esta informação pré-contratual, e/ou o dever de assistência foram cumpridos, recairia sobre o profissional em apreço.

Quanto a sanções pelo incumprimento do direito à informação, já a proposta de diretiva remetia para os ordenamentos internos de cada Estado membro, e a versão final não foi exceção. Determinando que a cada um caberá a estipulação das regras e consequências que entender por relevantes quanto a tal violação.

Consideramos ser este mais um ponto a criticar, como já anteriormente referido. Uma vez que mais uma vez fica por criar num ponto essencial, regras uniformes de aplicação, atendendo claro aos termos já constantes em cada Estado. Ainda que a aplicação concreta deste ponto revele alguma dificuldade prática, sendo esta uma Diretiva que preconiza uma harmonização integral do sistema, neste ponto urgia que fossem ponderadas medidas com carácter mais uniforme, e até penalizador, o que não ocorre ainda, nem quanto ao direito à informação, nem quanto a outros direitos dos consumidores em termos europeus.

E nem o facto de estar prevista a possibilidade em termos de legislação comunitária e nacional, de em alguns tipos de contratos,<sup>245</sup> existir retratação dos mesmos, através da livre resolução num determinado período de tempo (chamado período de reflexão), se pode considerar por si só como uma penalização suficiente, quando se está perante o incumprimento do direito de informação. É preciso algo mais que isto, e que o legislador pondere medidas mais pesadas, que desincentivem a violação deste direito, com por exemplo a existência de pesadas coimas, ou mesmo a possibilidade de em caso de práticas reiteradas, a suspensão da atividade económica por determinado lapso temporal.

Além disto, o efetivo incumprimento dos deveres de informação (mesmo a pré-contratual acima referida, e que não se encontra para já prevista), deveria dar azo ao ressarcimento de eventuais danos sofridos pelo

<sup>243</sup> Parecer CESE 960/2010 de 14 julho.

<sup>244</sup> Idem.

<sup>245</sup> Contratos à distância e equiparados, e contratos de crédito ao consumo, por exemplo.



consumidor, pela violação do profissional e da entidade, no cumprimento e à semelhança de um direito à reparação dos danos, previsto em termos generalistas no nosso ordenamento jurídico, onde se preveja a possibilidade de haver lugar a uma indemnização quando existam danos resultantes da falta ou da defeituosa informação prestada ao consumidor.

### 1.7 A água e os cuidados de saúde na ótica da proteção dos utentes: a falta.

O estudo legal destas matérias leva-nos à necessidade de verificação dos termos práticos desta proteção, em especial quanto à reutilização da água. Como se pode confirmar, em termos legislativos o nosso ordenamento jurídico está muito aquém do desejado por nada determinar ainda de muito específico quanto a este tema.

Certo é que a União Europeia tem discutido estas matérias, nomeadamente nas diretrizes quanto à matéria quadro da água, sem ter ainda um retorno efetivo de legislação como se desejaria. Urge que efetivamente sejam tomadas medidas de maior precaução em relação à utilização e reutilização dos equipamentos ao nível doméstico, para que os utentes conheçam a efetiva origem da água que consomem. Mais ainda que sejam pensadas soluções legais que tutelem quer o ambiente, quer o consumo, na medida em que se preveja um acautelar dos custos relativos a medidas protetivas, e que não venham simplesmente a onerar os consumidores e utentes destes serviços, particularizando no regime de água.

### 1.8 Breve nota conclusiva

Conclui-se pois este trabalho, ressaltando a importância que o tratamento legal dos serviços públicos essenciais tem na problemática do nosso ordenamento, em especial quando em causa estão direitos fundamentais dos consumidores, e dos utentes em geral dos serviços de água.

Da mescla de direitos e deveres aqui inerentes, a relevância da informação, quer a nível nacional, como comunitário, manifesta-se na sua aplicação prática, ou na efetiva defesa de contratos mais claros, e mais reais, cuja vertente no mercado possa ser concretizável.

Urge por isso uma constante renovação destas matérias, pela evolução social e económica decorrente no nosso ordenamento jurídico.

Verifica-se que toda a problemática do cumprimento do direito à informação deve ser retomada, adivinhando-se no futuro novas alterações neste campo do direito de defesa e proteção dos utentes.

### BIBLIOGRAFIA

CARDOSO, Elionora – Serviços Públicos Essenciais – a sua problemática no ordenamento jurídico português. Coimbra: Coimbra Editora/Wolters Kluwer, 2010.

SAMPAIO, Carlos Almeida – Os Direitos dos Consumidores: perspetiva constitucional e perspetiva comunitária. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

SILVA, Calvão – Serviços Públicos Essenciais. Revista de Legislação e Jurisprudência. 2002. Ano 132. Coimbra: Almedina, 2002. p. 138 e ss.

### [1039] REGADÍO Y DESARROLLO SOCIOECONÓMICO: CAMBIOS DE USO DEL SUELO AGRÍCOLA EN LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS TRANSFRONTERIZAS DEL TAJO Y EL GUADIANA [ONLY ABSTRACT]

Francisco Jaraíz-Cabanillas e Julián Mora-Aliseda

University of Extremadura - [jjjaraiz@unex.es](mailto:jjjaraiz@unex.es), [tajoguadiana@gmail.com](mailto:tajoguadiana@gmail.com)

**RESUMEN.** El agua es un recurso natural con una enorme variedad de usos, entre los que se encuentran el doméstico, el industrial o, el que afecta a este trabajo, el agrícola. Por consiguiente, este recursos es fundamental para el correcto desarrollo socioeconómico, siendo necesario satisfacer la necesidades poblacionales pero sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas. La creación de infraestructuras hidráulicas destinadas al almacenamiento y abastecimiento del agua, han resultado claves para el progreso humano y económico. Así, aquellos territorios que carecen de estas infraestructuras y los usos vinculados con las mismas, se han visto afectados por problemas como sequías, inundaciones, hambrunas, enfermedades, etc. En los paisajes agrarios caracterizados por los nuevos regadíos, o incluso los paisajes heredados en los que el agua jugaba ya hace siglos un papel relevante (regadíos tradicionales en vegas, huertas mediterraneas, etc.), se evidencia como la construcción de infraestructuras hidráulicas (históricas o actuales) ha venido permitiendo la puesta en riego y la consiguiente multiplicación de la producción de alimentos, junto con el desarrollo demográfico y económico asociado, en lugares avocados a un menor desarrollo. A tenor de lo comentado, y teniendo en cuenta que el conjunto territorial peninsular es el espacio con más embalses por habitante y por km<sup>2</sup> del mundo, donde se han levantado en en los últimos 70 años más de 1.200 presas para tener reservas de agua que garanticen el nivel de desarrollo, el objetivo de